

大規模工作物に係る四万十川条例施行規則許可基準の改正について【議題1】

背景と目的

○高知県四万十川の保全及び流域の保全に関する基本条例(注)及び同施行規則は、清流四万十川を県民・国民共有の財産として後世に引き継いでいくため、住民、流域市町、愛媛県、国等と連携し、四万十川の保全と流域の振興を図り、人と自然が共生する循環型の地域社会を目指し、平成13年4月1日に施行されたものである。

○平成18年10月1日より、重点地域(回廊地区、保全活用地区等)における許可制度を導入。

【導入時：禰原町、高知県(四万十市、四万十町、中土佐町、津野町)が許可権者】

平成20年4月1日：四万十町、平成21年4月1日：中土佐町・津野町、平成27年4月1日：四万十市に権限移譲】

○固定価格買取制度(FIT)の導入もあり、近年、太陽光発電施設に係る申請が増加。
【許可実績：四万十市4件(回廊3件、保全・活用1件)、四万十町4件(保全・活用4件)、不許可実績：四万十市1件(回廊1件)】

○四万十市四万十川景観計画(届出制：平成27年10月)
太陽光発電施設の設置・運営等に関するガイドライン(届出制、平成28年3月)
高知県立自然公園条例施行規則(届出制、平成27年12月) 等
太陽光発電施設を対象とした他法令も整備されつつある。

※上記等を基に、特に太陽光発電施設に係る範囲の、許可基準の見直しを行う。

(注)基本原則や基本ルールを定めた条例

「四万十川条例及び同施行規則」許可基準の構成について

四万十川条例本文

四万十川条例施行規則

重点地域 (条例第11条)

①回廊地区
四万十川の生態系や景観を保全することが特に重要な地区

②保全・活用地区
回廊地区と一体的な生態系や景観を保全し、森林や農地などの活用と調和を図る地区

③共生モデル地区
流域内で、優れた水質や景観が維持され、人と自然が共生している地区

知事の許可行為 (条例第13,14, 16条)

- 第1項
- ①鉱物掘採・土石採取 (規則第14条)
 - ②土地形状の変更 (規則第15条)
 - ③建築物・工作物の建築等 (規則第16条)
※別紙1
 - ④建築物の外観の模様替え (規則第17条)
 - ⑤建築物・工作物の色彩の変更 (規則第18条)
 - ⑥天然林の伐採 (規則第19条)
 - ⑦針葉樹(スギ・ヒノ)の植樹
 - ⑧看板・広告板等の設置 (規則第20条)
 - ⑨屋外において物品を集積又は貯蔵 (規則第21条)
- 保全・活用地区では⑥、⑦対象外

- 第6項：適用除外を規定
- ・通常の管理行為、軽易な行為
 - ・住民が行う農業・林業・漁業等の行為
 - ・災害時の応急措置
 - ・河川法の規定による許可等の対象行為

許可の基準 (条例第13,14, 16条)

①土地の現に有する災害の防止の機能からみて、当該行為により当該土地の周辺の地域において土砂の流出又は崩壊その他の災害を発生させるおそれがないこと。

②当該行為をする土地の現に有する水害の防止の機能からみて、当該行為により当該機能に依存する地域における水害を発生させるおそれがないこと。

③当該行為をする土地の現に有する水源のかん養の機能からみて、当該行為により当該機能に依存する地域における水の確保に著しい支障を及ぼすおそれがないこと。

④当該行為をする土地の現に有する生態系及び景観の保全の機能からみて、当該行為により当該土地及びその周辺の地域における生態系及び景観を著しく悪化させるおそれがないこと。

第13条第4項 (第14条第2項、第16条第3項)
許可には、住民の生活の安全性及び利便性を確保し、並びに生態系及び景観を保全するため、必要な限度において、条件を付すことができる。

許可の申請 (条例第17条)

- 1項：土地の位置、行為の概要等
- 2項：行為に係る土地の所有者の同意

許可の基準に係る技術的細目 (規則第22,28条)

災害の防止、水害の防止及び水源の涵養の機能からみて定める行為の許可基準に係る技術的細目は、都市計画法(昭和43年法律第100号)、森林法(昭和26年法律第249号)その他の法令による許可等を要する行為について、当該法令による許可等を受けていることとする。

別紙2の条件を満たしていることとする。
※ただし、回廊地区においては、「行為地以外の場所においては、その目的を達成することができないと認められること」規定あり。

許可を要しない行為 (規則第24～27条・29条)

申請様式 (規則第30条)

違反行為の公表方法 (規則第45条)

雑則：流域市町村条例との関係(条例第48条)

県は、この条例及び市町村の条例が相まって、四万十川の保全及び流域の振興が図れるように努めるものとする。

雑則：違反行為 (条例第49,50, 51条)

①行為者に報告や資料の提出を求める。立入調査の実施。

②中止命令や現状回復命令。

③命令に従わない場合はその旨や行為内容の公表。

工作物の定義 (施行規則第16条)

・ その他規則で定める工作物の選定(参考とした他法令)

都市計画法		建築基準法 第88条に規定される準用工作物と指定工作物 (建築確認申請を要するもの)		四万十川条例		
第一種特定工作物: 周辺の地域の環境の悪化をもたらすおそれがある工作物	・コンクリートプラント	準用工作物	・煙突	h>6m	周辺環境の悪化をもたらすおそれのある工作物	・コンクリートプラント、アスファルトプラント、クラッシャープラントその他これらに類する施設
	・アスファルトプラント		・RC造の柱、鉄柱、木柱その他これらに類するもの(旗ざお並びに架空電線路用並びに電気事業者及び卸供給事業者の保安通信設備用のものを除く。)	h>15m		・危険物の貯蔵または処理に供する工作物
	・クラッシャープラント(コンクリート又はアスファルト・コンクリートの粉碎施設を含む。)		・広告塔、広告板、装飾塔、記念塔その他これらに類するもの	h>4m		・ごみ処理施設、し尿処理施設、汚水処理施設、廃棄物処理施設その他これらに類する処理施設
	・危険物の貯蔵または処理に供する工作物		・高架水槽、サイロ、物見塔その他これらに類するもの	h>8m		大規模工作物
第二種特定工作物: 大規模な工作物	・擁壁	h>2m	・基園その他これに類するもの			
・ゴルフコース	・乗用エレベーター又はエスカレーターで観光のためのもの(一般交通の用に供するものを除く。)	指定工作物	・ウォーターシュート、コースターその他これらに類する高架の遊戯施設	適用地域の指定有り	その他の工作物	・風力発電施設その他これに類するもの
・1ヘクタール以上の運動・レジャー施設(野球場、庭球場、陸上競技場、遊園地、動物園、その他)	・ウォーターシュート、コースターその他これらに類する高架の遊戯施設		・メリーゴーランド、観覧車、オクトパス、飛行塔その他これらに類する回転運動をする遊戯施設で原動機を使用するもの			・電波塔類、電線路等の支持物その他これらに類するもの
・1ヘクタール以上の基園	・原動機を使用するコンクリート、岩石等を粉碎する事業を営む工場、原動機(出力>2.5kW)を使用するレディミクストコンクリートの製造又はセメントの袋詰め、アスファルト等を原料とする製造工場	指定工作物	・自動車車庫の用に供する工作物	適用地域の指定有り	その他の工作物	・鉄筋コンクリート造の柱、鉄柱、木柱その他これらに類するもの
	・高さ8mを超えるサイロその他これに類する工作物のうち飼料、肥料、セメントその他これらに類するものを貯蔵するもの		・屋外照明その他これに類するもの			
	・昇降機・遊戯施設等		・自動車の駐車のために供する立体的な施設その他これに類するもの			
	・汚物処理場、ごみ焼却場その他の処理施設の用途に供する工作物		・煙突、高架水槽、サイロ、物見塔その他これらに類するもの			

青字は、他法令を参考として許可の対象とした工作物

赤字は、四万十川条例において独自に景観の保全の観点から許可の対象とした工作物

「四万十川条例及び同施行規則」許可基準の構成について

生態系及び景観の保全に係る技術的細目 (施行規則第22条第2・3項、第28条第2・3項)

行為	鉱物掘削・土石採取		土地形状変更		建築物・工作物の建築等				建築物の外観の模様替え	建築物・工作物の色彩の変更		天然林の伐採		針葉樹(スギ・ヒノキ)の植樹		看板等の設置		屋外における物品の集積または貯蔵		
	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用	回廊	保全活用
生態系の保全 (7項目)	重要な動植物の保全		重要な動植物の保全		重要な動植物の保全		重要な動植物の保全				重要な動植物の保全		重要な動植物の保全		重要な動植物の保全		重要な動植物の保全			
	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	緩衝帯の配置		騒音・振動の抑制		光害の抑制		緩衝帯の配置 (中木以上の樹木)						光害の抑制							
	○	○	○	○	○	○	○	○					○	○						
	騒音・振動の抑制		汚濁対策 (工事中の沈砂池)		し尿及び雑排水の処理		光害の抑制													
	○	○	○	○	○	○	○	○												
	汚濁対策 (工事中の沈砂池)		排水の計画 (流水を阻害しない)		騒音・振動の抑制		し尿及び雑排水の処理													
○	○	○	○	○	○	○	○													
排水の計画 (流水を阻害しない)						騒音・振動の抑制														
○	○					○	○													
景観の保全 (22項目)	法面等の緑化		法面等の緑化等		稜線の分断		稜線の分断		外観の模様替え	建築物の色彩		伐採の限度		間伐の計画		看板・広告板等の色彩		物品の遮へい		
	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	裸地の遮へい		稜線の分断		建築物の色彩		工作物の色彩			工作物の色彩					付帯して行う行為		付帯して行う行為			
	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○				○	○	○	○		
	稜線の分断		緑地の保全		建築物の形態と素材		緑地の保全													
	○	○	○	○	○	○	○	○												
	切土及び盛土の高さ		石垣の保全		緑地の保全		工作物の高さ													
	○	○	○	○	○	○	○	○												
付帯して行う行為		付帯して行う行為		建築物の高さ 建ぺい率		跡地の処理 (撤去時の景観配慮)														
○	○	○	○	○	○	○	○													
				跡地の処理		付帯して行う行為														
				○	○	○	○													
				付帯して行う行為																
				○	○															

○ 審査する項目
 \ 適用除外項目

大規模工作物に係る「四万十川条例及び同施行規則」許可基準の課題について

1. 大規模工作物に太陽光発電施設が明確に定義できていない

2. 災害の防止、水害の防止、水源の涵養が都市計画法、森林法等、他法令の許可のみによっても解釈できる

また回廊地区＝河川区域とならないケースもある

※ただし、都市計画法や河川法の基準には、排水(内水)対策や河川の外水対策に係るものを読み取ることができる

【例1】都市計画法:高知県開発許可制度の手引き

○技術基準:排水(内水)対策の規定あり(許可を要する行為に太陽光発電施設は定義されていないが土地の形状変更等に対して、適用させることができる)

○立地基準:溢水、湛水、津波、高潮等による災害のおそれのある区域での行為を制限:ただし適用は市街化調整区域(高知広域都市計画区域:高知市、南国市、香美市、いの町)のみで、四万十川流域は適用外

【例2】河川法:河川砂防技術基準(案)、河川管理施設等構造令 等

○河川構造物(堤防など)の設計基準 等

※平成17年、平成26年8月台風12・11号豪雨、平成28年9月台風16号豪雨等により浸水等の被害が度々発生

3. 生態系と景観の保全の許可基準が各市町の景観計画(届出制)等の他法令とリンクしていない

【条例許可基準導入:平成18年10月】⇔【各市町の景観計画:平成20年～】

4. 地域との合意、施設の維持管理・廃棄等の規定がない

【参考:太陽光発電施設の設置・運営等に関するガイドライン(届出制)】:平成28年3月

(内容)○パネルの反射光対策、施設の遮蔽等の景観配慮

○地域への事業内容の事前説明・協議

○地域との施設の施工、維持管理、廃棄等に関する合意形成 等

現行の施行規則上の課題

条例第13条第6項第5号で河川法の規定による免許、許可、承認等の対象となる行為を許可の適用外としている。

【例:河川敷地から転石や砂利を採取する行為等:重点地域における許可制度の手引きP28】(行為が全て河川区域内の場合は適用外と解釈できる)

四万十市景観計画一部変更(平成27年10月)

○中高木による遮蔽
○直線的な配置を避ける
○反射性のあるものの使用を避ける 等

新たに規定を要す課題

※県法務課との協議:地域との合意形成を許可の条件として付すことは県の他条例と横並びにしても困難。「大規模小売店舗立地法」や「高知県環境影響評価条例」を参考に説明会の開催までを求めるのが適当ではないか。

大規模工作物に係る「四万十川条例施行規則」許可基準の改正方針①

【ケース1】…平成27年度四万十川流域保全振興委員会提案ケース1(過去の許可実績等により厳しい)
売電目的(個人の住宅用は除く)の太陽光発電施設は、生態系や景観への影響や回廊地区における許可基準により原則これを設置しない

【ケース2】

- ・大規模工作物に太陽光発電施設を明記
- ・災害の防止、水害の防止、水源の涵養の許可基準の拡充
(都市計画法の立地基準を導入。浸水実績等のある箇所には設置させない)
- ・生態系と景観の保全の許可基準に他法令(景観計画・ガイドライン等)との整合性を追加
※地域との合意形成は除く
- ・地域での説明会開催を明記

【ケース3】

- ・大規模工作物に太陽光発電施設を明記
- ・災害の防止、水害の防止、水源の涵養の許可基準の拡充
- ・生態系と景観の保全の許可基準に他法令(景観計画・ガイドライン等)との整合性を追加
※地域との合意形成は除く
- ・地域での説明会開催を明記

ケース1～3判定表

	制限性	他法令との整合性	過去の実績との整合性
ケース1	◎	-	△
ケース2	○	△	◎
ケース3	△	◎	◎

大規模工作物に係る「四万十川条例施行規則」許可基準の改正方針②

ケース3の構成

1. 大規模工作物に太陽光発電施設を明確に定義する

【規則第16条第1項第2号ウ】

2. 災害の防止、水害の防止、水源の涵養の許可基準は、都市計画法、森林法等、他法令の許可または基準(河川法を含む)によるものとする

【規則第22条第1項、第28条第1項】

3. 生態系と景観の保全の許可基準は流域市町の景観計画等、他法令の規定によるものとするとともに、別紙2に定める技術的細目によるものとする

【規則第22条第3項、規則第28条第3項】

ガイドライン ※地域との合意形成は除く

施行規則
を改正

4. 1で定めた太陽光発電施設(大規模工作物)については、地域での事業内容の事前説明会を開催することとする【規則第22条第3項、規則第28条第3項】

※申請の大部分が電柱(民生の安定上必要不可欠なもの)であるため、電柱には該当させないよう考慮する

施行規則
に追加

従来の景観と生態系保全に係る施行規則(別紙2)の運用

(特に回廊地区における、「行為地以外においては、その目的を達成することができないと認められること」)

※水害等の防災面 + 景観等の環境面 + 地域での事前説明を柱とする。

※技術的細目の拡充(災害、水害等、各市町の景観計画・ガイドライン等との整合性)と地域での事前説明を柱とし、太陽光発電施設(大規模工作物)の許可制度を運用していく

大規模工作物以外の「四万十川条例及び同施行規則」許可基準の改正方針

1. 条例許可基準導入以前(平成18年10月)以前の行為の改築等について明確に定義する

【条例第13条第9項(第14条第2項)】

回廊地区(保全・活用地区)が指定され、又はその地区が拡張された際既に着手している行為については適用しない

【規則】

規定なし

【重点地域における許可制度の手引き】

区域を拡張する場合は、拡張した区域の規模が、手引きP29に定める規模に満たないものとする(該当事例:流域内の採石場増設計画)



【問題となるケース例】

許可基準導入以前に完成していた工作物(コンクリートプラント等、 $H \geq 13m$)の改築(該当事例:流域内の生コンプラント改築計画)



【改正案】

許可基準導入以前に完成していた工作物等の改築時等には基準を原則適用しない
※手引きの解説を修正

2. 中止命令や原状回復命令様式の整備

【規則】

現状様式規定なし⇒近年、中止命令等が必要と思われる事例が発生

※今回の改正に併せ、様式を定める